Deutscher Bundestag **Drucksache 16/218**

16. Wahlperiode 14. 12. 2005

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Wolfgang Wieland, Claudia Roth (Augsburg) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Altfall-Regelung)

A. Problem

Auch nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes leben über 200 000 Menschen als Geduldete in Deutschland. Über 150 000 hiervon leben bereits länger als fünf Jahre unter uns. Kinder aus diesen Familien sind häufig hier geboren und aufgewachsen. Gleichwohl sind sie immer noch von Abschiebung bedroht. Das Aufenthaltsgesetz hat nicht vermocht, für diese Menschen den Zustand sog. Kettenduldungen zu lösen, d. h. ihnen einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus in Deutschland zu verschaffen.

B. Lösung

Die Ausländerbehörden sollen Ausländerinnen und Ausländern, die sich beim Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten, eine Aufenthaltserlaubnis erteilen.

C. Alternativen

Denkbar wäre es, eine diesem Anliegen entsprechende Regelung über ein einstimmiges Votum der Innenministerkonferenz (IMK) herbeizuführen. Die IMK hat sich jedoch im Dezember 2005 erneut als handlungsunfähig oder unwillig erwiesen.

D. Kosten

Keine. Im Gegenteil ist mit der Einsparung öffentlicher Mittel zu rechnen, da aufgrund der hier vorgeschlagenen Regelung mit einem reduzierten Aufkommen von ggf. gerichtlichen Widerspruchsverfahren zu rechnen ist. Zudem wird durch die Erteilung eines rechtmäßigen Aufenthaltsstatus auch der Arbeitsmarktzugang für die Betroffenen erleichtert. Dies führt zu einer Reduzierung von sozialen Transferleistungen.

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Altfall-Regelung)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1818), wird wie folgt geändert:

Nach § 104 wird folgender § 104a eingefügt:

„§ 104a
Altfallregelung

(1) Einem Ausländer, der sich am 31. Dezember 2005 seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig oder geduldet im Bundesgebiet aufhält, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Von der Voraussetzung eines fünfjährigen Aufenthaltes kann in Härtefällen abgesehen werden. Ein Härtefall liegt insbesondere vor bei Personen, die

1. als unbegleitete Minderjährige vor dem 1. Januar 2004 in den Geltungsbereich dieses Gesetzes eingereist sind oder nach einer Einreise zum Stichtag als Minderjährige ohne Begleitung zurückgelassen wurden,
2. als Opfer kriegerischer Auseinandersetzungen traumatisiert sind oder
3. während ihres Aufenthalts Opfer von Gewalttaten wurden.

(2) Dem Ehegatten und den zum Zeitpunkt der Einreise ledigen Kindern eines Ausländers, dem nach Absatz 1 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wird eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, wenn sie sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes rechtmäßig oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten.

(3) Die Aufenthaltserlaubnis nach den Absätzen 1 und 2 berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

(4) § 5 Abs. 3 letzter Halbsatz ist entsprechend anwendbar. § 10 Abs. 3 steht der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht entgegen.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 13. Dezember 2005

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Über 200 000 Menschen leben in Deutschland in einer rechtlichen Grauzone: rechtlich geduldet – aber ohne legales Aufenthaltsrecht. Über 150 000 hiervon leben bereits länger als fünf Jahre unter uns. Viele dieser Personen sind Kriegsflüchtlinge, die kein Asyl erhielten, aber nicht abgeschoben werden konnten. Inzwischen haben sich diese Menschen in der Regel in Deutschland integriert. Dies gilt erst recht für die hier geborenen und aufgewachsenen Kinder und Jugendlichen – für sie ist Deutschland das Zuhause. Doch selbst nach jahrelangem Aufenthalt droht ihnen die Abschiebung.

Eine Abschiebung nach langjährigem Aufenthalt ist nicht nur eine unzumutbare Härte – mit tragischen Folgen für den Einzelnen und deren Familien. Ein solches Vorgehen steht auch in Widerspruch zu den humanitären Grundsätzen, denen deutsche Politik verpflichtet ist.

Das Zuwanderungsgesetz hat dieses Problem für die langjährig Geduldeten bislang nicht lösen können. Ursache hierfür ist auch eine zumindest in bestimmten Bundesländern zu restriktive Anwendung des § 25 Abs. 4 Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Die Vielzahl der Fälle lässt es dabei auch nicht zu, das Problem auf die Härtefallkommissionen (§ 23a AufenthG) zu verlagern. Angesichts der Vielzahl der Fälle ist vielmehr eine großzügige Regelung erforderlich, die den Ausländerbehörden im Übergang bei der Anwendung des neuen Rechtes eine unbürokratische Bearbeitung und Lösung der Fälle ermöglicht. Es liegt im deutschen Interesse, dass Menschen, die sich integriert haben, ihr Leben in Deutschland weiter gestalten können.

Die Konferenz der Innenminister und -senatoren vom 9. Dezember 2005 hat sich auch im vierten Anlauf als unfähig erwiesen, einen Beschluss zu fassen, der endlich eine Zukunftsperspektive für rund 150 000 lange in Deutschland lebende Menschen mit Duldung ermöglicht. Selbst unionsgeführte Bundesländer hatten sich einer Lösung nicht verschlossen, jedoch erweist sich das von den Innenministern selbst gewählte Prinzip der „Einstimmigkeit“ bei Entscheidungen als Blockadeinstrument. Ein erneutes Verschieben dieses Beschlusses und der Verweis darauf, dass zunächst das Zuwanderungsgesetz ausgewertet werden muss, gehen zu Lasten der in der Regel gut integrierten Menschen: sie leben weiterhin in der Angst, jederzeit abgeschoben zu werden.

Die Flüchtlingsorganisation PRO ASYL hat eine Unterschriftenkampagne für ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zugunsten langjährig geduldeter Menschen begonnen – mit großem Erfolg: Diese Initiative wurde nicht nur von vielen prominenten Politikerinnen und Politikern (wie z. B. Dr. Christian Schwarz-Schilling, Dr. Norbert Blüm, Dr. Heiner Geißler, Hans Koschnick, Klaus von Dohnanyi, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Cornelia Schmalz-Jacobsen) unterstützt.

Auch in den beiden großen christlichen Kirchen wurde der Ruf nach einer derartigen Altfallregelung laut.

- So bat die 10. EKD-Synode in Magdeburg am 11. November 2004 darum, dass „bei Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes auftretende Übergangsprobleme durch eine ‚Altfallregelung‘ gelöst werden sollten“. Der Beschluss wurde von der 11. EKD-Synode im November 2005 bekräftigt.
- Und der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz, Kardinal Karl Lehmann, sprach sich im Anschluss an die Frühjahrs-Vollversammlung vom 4. März 2004 ebenfalls dafür aus, dass „die so genannten ‚Kettenduldungen‘ abgeschafft und – wo immer möglich – durch gesicherte Aufenthaltsrechte ersetzt werden müssen“.

Auch Gremien des Deutschen Bundestages haben sich in den vergangenen Monaten – und dies übrigens fraktionsübergreifend – für eine Bleiberechtsregelung ausgesprochen:

So hatte der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe auf seiner Sitzung am 10. November 2004 einen Beschluss gefasst, wonach er es begrüßen würde, „wenn im Rahmen einer Übergangsregelung langjährig in Deutschland geduldeten Menschen, die faktisch integriert sind, ein rechtmäßiger Aufenthaltstitel erteilt werden könnte“. Eine solche Übergangsregelung im Aufenthaltsgesetz wäre – nach Ansicht des Menschenrechtsausschusses – aus folgenden Gründen sinnvoll:

1. Sie würde an dem individuellen Integrationswillen der Betroffenen ansetzen.
2. Sie wäre insbesondere für die Kommunen Kosten sparend, da mit geringeren Sozialhilfekosten zu rechnen wäre.
3. Sie gibt den Ausländerbehörden mit Inkrafttreten des Gesetzes eine Möglichkeit, Umstellungsprobleme zu minimieren und Rechtsstreitigkeiten, die erst in Jahren höchstrichterlich entschieden würden, zu vermeiden (Ausschussdrucksache 15(16)0173 – neu).

Auch der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages hatte sich am 20. Oktober 2004 (im Rahmen einer Beschlussempfehlung zu der Petition (Pet 1-15-06-260-013435)) dem Anliegen einer solchen Bleiberechtsregelung zugunsten von langjährig in Deutschland mit einer Duldung lebenden Menschen angeschlossen.

Mit der hier vorgeschlagenen Bleiberechtsregelung sollen diese „Altfälle“ nun human, pragmatisch und unbürokratisch gelöst werden.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (§ 104a AufenthG)

Der Rechtsgedanke des § 104a AufenthG ist nicht neu. Vielmehr sah auch das alte Ausländergesetz (AuslG) vor, dass eine große Zahl problematischer Einzelfälle, die bei Inkrafttreten desselben aufgelaufen waren, unbürokratisch gelöst werden konnten (§ 100 AuslG von 1990). Eine solche Regelung ist auch jetzt sinnvoll, um Umstellungsprobleme vom Ausländergesetz zum Aufenthaltsgesetz zu minimieren und

Rechtsstreitigkeiten, die erst in Jahren höchstrichterlich entschieden würden, zu vermeiden. Die Regelung fördert damit den Rechtsfrieden und führt zu einer verbesserten Akzeptanz des Gesetzes.

Zur Systematik der Regelung ist vorab zu bemerken, dass sie zusammen mit den allgemeinen Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes (§ 3 ff. AufenthG) zu lesen ist, soweit § 104a hiervon keine Ausnahmen (vgl. hierzu Absatz 4) vorsieht. Deshalb ist insbesondere grundsätzlich erforderlich, dass der Lebensunterhalt gesichert ist und keine Ausweisungsgründe vorliegen (§ 5 AufenthG).

Zu Absatz 1

Satz 1 umschreibt den Kernbereich des begünstigten Personenkreises. Begünstigt werden können alle Personen, die sich am Stichtag seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten. Rechtmäßiger Aufenthalt ist dabei auch der Aufenthalt mit einer Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz. Bewusst verzichtet wurde darauf, zusätzliche Anforderungen zu stellen. So wäre es zum Beispiel nicht sachgerecht, Ausländer, die sich seit langen Jahren in Deutschland aufhalten, von der Begünstigung auszuschließen, weil aktuell kein Abschiebungshindernis mehr besteht (etwa Widerruf der Flüchtlingsanerkennung, weil sich die Verhältnisse im Herkunftsland geändert haben). Auch diese Personen sollten von der Regelung profitieren können, ohne dass langwierig diskutiert werden muss, ob die Voraussetzungen des § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG vorliegen. Da die Regelung der Behörde Ermessen einräumt, bleibt sie jedoch auf der anderen Seite frei, z. B. Ausländern, die sich ihren Aufenthalt durch Täuschung über ihre Identität erschlichen haben, eine Aufenthaltserlaubnis zu verwehren.

Die Sätze 2 und 3 begünstigen entsprechend den Forderungen von Praktikern (vgl. Stellungnahme Nr. 53/05 des Deutschen Anwaltsvereins vom November 2005) besonders schutzwürdige Gruppen hinsichtlich der erforderlichen Aufenthaltsdauer.

Zu Absatz 2

Der begünstigte Personenkreis wird auch auf Ehegattinnen bzw. -gatten sowie auf die zum Zeitpunkt der Einreise ledigen Kinder der Ausländerin bzw. des Ausländers erweitert. Die hier vorgeschlagene Bezugnahme auf die zum Zeitpunkt der Einreise minderjährigen Kinder entspricht z. B. der auf der IMK im Juni 2005 vereinbarten Bleiberechtsregelung zugunsten afghanischer Staatsangehöriger. Damit wird insbesondere sichergestellt, dass als minderjährig eingereiste Kinder im Anwendungsbereich der Bleiberechtsregelung bleiben, auch wenn sie zwischenzeitlich volljährig geworden sind.

Zu Absatz 3

Es entspricht der Systematik des Aufenthaltsgesetzes, dass dieses soweit als möglich im Gesetz selbst eine Erwerbstätigkeit zulässt (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1, § 9 Abs. 1 Satz 2, § 25 Abs. 1 Satz 4, § 28 Abs. 5 AufenthG). Personen mit langen Aufenthaltszeiten – die hier regelmäßig vorliegen (vgl. Absatz 1 Satz 1) – hätten dabei ohnehin einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang nach § 9 Abs. 1 Beschäftigungsverfahrensordnung (BeschVerfV). Gleiches gilt grundsätzlich für die von Absatz 1 Satz 2 begünstigten Härtefälle (vgl. § 7 BeschVerfV). Deshalb war es sachgerecht, den Arbeitsmarktzugang direkt im Gesetz anzuordnen, auch um den Behörden überflüssige bürokratische Prüfarbeit zu ersparen. Der Arbeitsmarktzugang erfasst dabei auch den Zugang zur selbständigen Beschäftigung (vgl. § 2 Abs. 2 AufenthG), um die Integration möglichst weit zu erleichtern.

Zu Absatz 4

Absatz 4 regelt Ausnahmen von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen. Soweit der Behörde dabei Ermessen eingeräumt wird (Satz 1 und 2), kann dies Ermessen durch Verwaltungsvorschriften des Landes oder des Bundes (Artikel 84 Abs. 2 Grundgesetz) gesteuert werden.

Satz 1 erlaubt – wie bei den anderen humanitären Erteilungsgründen – Ausnahmen von den grundsätzlich geltenden Erfordernissen des § 5.

Hinsichtlich der Lebensunterhaltssicherung sollte die Praxis (die durch Verwaltungsvorschriften näher festgelegt werden kann) sich dabei an Folgendem orientieren:

- Eine bei Antragstellung fehlende Arbeitsgenehmigung oder eine Arbeitslosigkeit, die auf einem nachrangigen Zugang zur Beschäftigung beruhen, stehen der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht entgegen. Sofern der Lebensunterhalt im Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht durch die Ausübung einer legalen Erwerbstätigkeit gesichert ist, aber die sonstigen Voraussetzungen erfüllt sind, soll dem Ausländer „auf Probe“ eine auf sechs Monate befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, um die Voraussetzungen für den Abschluss eines Arbeitsvertrages zu schaffen.
- Ein vorübergehender oder ergänzender Sozialhilfebezug ist bei Erfüllung der übrigen Voraussetzungen in Kauf zu nehmen, wenn die Betroffenen sich noch in der Ausbildung oder in berufsfördernden oder sonstigen Eingliederungs- oder Förderungsmaßnahmen befinden oder mit minderjährigen Kindern zusammenleben.
- Von dem Erfordernis der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung sollten psychisch Kranke und Traumatisierte ausgenommen werden, die nicht oder nur in geringem Umfang arbeiten können.

Hinsichtlich der Voraussetzung, dass keine Ausweisungsgründe bestehen dürfen, bietet sich eine Orientierung an den Maßstäben des § 9 AufenthG an, nach denen Bagatellstraftaten unschädlich sind (vgl. § 9 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG).

Satz 2 stellt insbesondere klar, dass – wiederum wie bei den anderen humanitären Erteilungsgründen – ein zurückgenommener Asylantrag kein Grund ist, den Aufenthaltstitel zu versagen. Damit ist es auch Ausländern, die seit langem in Asylverfahren sind, möglich – nach einer positiven Vorprüfung – ihre Asylbegehren zurückzunehmen und an der Regelung zu partizipieren.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333